UTL AT DOWNSVIEW
D RANGE BAY SHLF POS ITEM C
39 24 13 01 16 003 7

CHENG YU TUNG
EAST ASIAN LIBRARY
UNIVERSITY OF TORONTO LIBRARY
130 St. George Street
8th FLOOR
TORONTO, CANADA M5S 1A5

社會政策

東方文庫第二十一種

6359

社會政策

君實 楊端六 譯述

LIBRARY
JUN 13 1995
UNIVERSITY OF TORONTO

東方雜誌二十週年紀念刊物

CHENG YU TUNG
EAST ASIAN LIBRARY
UNIVERSITY OF TORONTO LIBRARY
130 St. George Street
8th FLOOR
TORONTO, CANADA M5S 1A5

目次

職業介紹所論……一
勞動者失業保險制度……二五
勞動者疾病保險制度……四五
養老年金議……七九

職業介紹所論

君實譯述

一　職業介紹之必要

職業介紹之要旨，在於謀勞動需要與供給之聯絡，保其均衡，減少勞動者失業之機會，以確保其地位之安固也。蓋失業問題，乃隨現代經濟組織而起之弊害，凡百社會，嘗見有失業者羣衆之存在，此輩有勞動能力者，望職業而不能得，實非其本身之罪過，乃社會之罪過也。失業之人，工資莫得，致己身及妻子咸受凍餓，於社會似無大害；然若輩旣窮於

餬口之途，勢必甘自暴棄，放僻邪侈作奸犯科之事，無所不爲，其危及社會之安寧秩序，不可勝計。故講求救濟失業及防止失業之方策，不特可使失業之人咸獲振拔，亦所以確保國民健全之經濟生活也。

解決失業問題之要道，在謀勞動者地位之安固；而欲謀勞動者地位之安固，不可不先求減少其失業之機會。減少勞動者失業機會之方法，在謀勞動需要與供給之聯絡而保其均衡，職業介紹制之所以必要，即在於此。

自來失業者之多，由於無聯絡勞動之需要與供給之機關，吾人試蹀躞市中，嘗見商店窗前，貼有招募店夥之紙條，而未見有書作收買衣服者。蓋世間各種貨物，買者咸能知其出售之處，就而購之；至於職工員役，則從無何種機關，足以備需要者之選擇。是以欲求職業之人，不能如貨物之插標出售，惟有懇託其親戚故舊，乞爲介紹；至於失業之人，未能覓得適當之職業，乃不得不遭遇生活上之困難。使其向有職業介紹之制度，俾勞動者不難因此而知其需要之有無，一經失業，可以即

就他職則失業之時期自當比較縮短故職業介紹之制度實有減少失業者之作用，可稱為確保勞動者地位安固之機關。且今日失業者之多，大抵因勞動之需要與供給不均衡而起。因勞動之供給超過需要，故勞動者之工資減少，而失業之人增多；因勞動之需要超過供給，故一國生產健全之發達，大被阻害；而勞動者亦受其不利。兩者之結果，勞動者實兼受其害。此不僅起於各種職業間之現象，而亦起於各地間之現象。蓋各地間勞動之需要與供給，不得其平，乃勞動缺少移動力之結果；而其移動力之所以缺少，大都原於勞動者之鄙僿與貧乏。凡從事此地之產業者，於他部分之事情，昧焉不知；一經失業，不得不費時耗力，奔走於各工廠之門前，以叩職業之有無；即欲遠適異地，尤苦川資之無從籌措。若在職業介紹制度完全之國，各地之介紹所，互相聯絡，就業之途較廣。如英國國立介紹所，與國中各地介紹所，互相聯絡，力謀勞動需要供給之均衡。德國巴典各地之介紹所，用電話互保聯絡，各地勞動之過與不足，極易明白。其在巴威略，對於未設介紹所之僻地，更

將勞動需要之種類人數，揭布於郵局告白處。凡此皆足以救勞動者鄙僿之弊。至對於勞動者感受移動費用之苦痛，則介紹制度發達之國，亦力爲之謀，如英國國立介紹所，可以移動費供與勞動者；德國公共介紹所，凡勞動者經證明確因就業遠行，得減火車費之半。故勞動者易於成行，無貧乏之足患。由此觀之，職業介紹之制度，乃解決失業問題最要之機關，於求職者及雇主，均有莫大之便利者也。

二　職業介紹之方法及其種類

職業介紹之方法頗多，其最幼稚者，則爲勞動者之個人的探索職業，即躬自徘徊於街頭，覓招募職工之招貼，而踵門以自薦也。然用此法收入之工人，每難得雇主之滿足，而勞動者亦因東奔西走百計鑽營之後，常有不正之念，甚或因而犯罪。其次則爲託友介紹之法，於傭雇關係上，較前者自覺略妥。然在用人不多之時，此法尙無不可，若大工廠雇工之進退頻繁，究非此法所能滿足。如美國密爾窩克州

之工廠每星期工人之進退常達六十八至二百四十八人此輩工人之徵逐者能免失業之害。又如日本近年工廠發達，廠主每派募工員赴各地招募工人，此募工員如熟悉地方情形，固多效果，否則所招之人，仍經過薦頭店之手，其弊害將不可勝言矣。此外更有利用新聞廣告以爲職業介紹之一法，在歐美頗爲盛行。如美國紐約發行之報紙二千餘種，每歲職業欄上之求職記事，達八十萬行之多，所收告白費至二千萬圓；但其中大都以婢僕及家庭教師等類之廣告爲多。故各國除都市以外，以新聞廣告求職者，究屬稀少，工廠中之工人，殆無能利用之者，其效果終不免薄弱也。

上述之個人的方法，頗爲不規則，其成績極少可舉。然一國之產業，既就發展，不可不有工人需要供給集合之根據地，而在此根據地調和人浮於事與事浮於人之常設機關，於是乎起，即所謂職業介紹制度也。此制度雖有幾多之種類，大要可別爲左之五種：

一，營利事業之職業介紹；
二，同業組合之職業介紹；
三，職工組合之職業介紹；
四，慈善團體及公益團體之職業介紹；
五，自治團體及國家之職業介紹。

以下就此等諸制度，評論其利害得失焉。

（一）營利事業之職業介紹　此種私人經營之營利的職業介紹，卽俗稱薦頭店者是。其在德國發生於十六世紀，所介紹者，以婢僕水手商店及旅館之夫役爲主；日本俗稱『桂庵，』向亦僅從事於家僕下女及商店夫役之紹介，近年以來，始兼營工廠工人之介紹事業。此種營利的介紹所，因其目的專在營利，故對於公共性質之職業介紹制度，極不適當。蓋若輩因貪得薦費，置求職者之利害於不顧，其所介紹，每致工人與職務兩不適宜，俾求職者進退維谷，得從中多取薦費，又[illegible]

實不可勝言。今日歐美諸國對於此種營利的職業介紹所均加以嚴厲之監督已有漸就廢止之勢。如德國會於一千九百十年，頒一訓令，非在必要時，不准營利的職業介紹所之設立；其在公共的職業介紹所作用所及之地方，全然禁止。法國於一千九百零四年，以法律令全國設立公共的職業介紹所時，並准其因損害賠償，勒令私設職業介紹所停止。美國各省，有規定私設職業介紹所，對於求職者不能就職時，須償還薦費者；而一千九百十四年美國開公立職業介紹所聯合大會，有廢止營利的職業介紹所之決議；華盛頓省政府，則實行禁止營利的職業介紹所徵收薦費云。

(二)同業組合之職業介紹　此制起於十八世紀之後半，乃資本家團體所經營，用以反抗勞動者組織之機關者。其設立之主旨，在由同業管理之職業介紹所，覓得自己所欲之勞動者。此較營利的職業介紹制度，弊害略少，且勞動者得各圖技巧與地位之相適，尤其長處。惟此種職業介紹所，往往因資本家祇圖利己，對於

勞動者，未免諸多不公，究不足以當職業介紹所之使命；况其設立之主旨，本在制御勞動者，故常講不利於勞動者之方策，尤爲可慮。此種制度，德國頗爲盛行，最初採用者，僅爲圬匠木工鐵工之同業者，其後推行漸廣，今日機織業建築業者間，亦行此制。

(三)職工組合之職業介紹　此制盛行於英國，爲職工組合所經營，乃勞動者自相協同以改良自己之生活狀况者。職工組合，於勞動者之職業，本有多大之同情，故其對求職者，無不努力以使其就職。英人第爾氏，嘗詳述倫敦建築職工組合之介紹方法，於此點多所闡發。依其組合之規定，凡組合員之失業者，其姓名記載於其組合支部所備之失業簿，各支部組合員之全體，均須盡力爲失業組合員尋覓職業；一經覓得，卽報告於支部事務長，由事務長通告失業組合員；組合員能覓得職業者，可得獎勵金六辨士；若覓得職業，不先報告事務長，而推薦組合以外之人，則罰以巨金。由此點觀之，此種制度，以極完全，然他方面亦不免缺點。蓋此

介紹所既爲職工組合之所經營自必偏重勞動者之利益而置資本家之利益於不顧，其弊正與前者相反；況據其規定，組合以外之勞動者，不克均霑其利益，介紹所之切要，於不熟練之勞動者爲尤甚，而屬於職工組合者，則以熟練之勞動者爲多。故此種制度，於社會政策上究無大利；加以勞動界人，往往利用此制於勞動爭鬬，常激起雇主雇工間之紛擾。以是之故，資本家咸不欲利用此種職業介紹所，其活動亦因此而不能盛。

勞動者同業者單方所經營之職業介紹所，既不免於偏頗，兩階級協同經營之職業介紹所，於是乎起。前此德國資本家曾發此議，勞動者亦有贊成之者，及一千八百九十八年，在拉普乞開雇主大會，多數資本家，反對此制，厥後遂衰；加以德國公共的職業介紹所，本極發達，故此種制度，亦無存在之必要。

（四）慈善團體及公益團體之職業介紹　慈善團體及其他各種公益團體，有經營職業介紹所，以爲其事業之一部者。如北美合衆國，當一千九百十四年冬初

歐戰勃發之際，因勞動者多陷於失業之困難，爲狀頗慘，各種公益團體若教會，慈善協會，婦女俱樂部等，咸盡力於失業之救濟，並發起職業介紹所，以防止失業。德國由公共團體補助設立之職業介紹所，亦所在多有，如柏林職業介紹所，即一千八百八十三年有志者之所創設；日本基督教青年會，東本願寺，救世軍，亦有此種組織。其利益於勞動者，似覺宏大，特其大部分，出於個人之志願，且難與各團體間聯絡，故不能爲大規模之活動。況職業介紹所之本質，既爲慈善的經營，不免害勞動者之自尊心，此亦其弊也。

（五）自治團體及國家之職業介紹　自治團體之經營職業介紹，實爲最近之事。因上述各種之職業介紹制度，均多缺陷，不可不設立更加完全之職業介紹所，遂由自治團體行之。蓋此種職業介紹所，至爲有益，旣屬自治團體之經營，則其費用出之於公，不必向資本家或勞動者更課報酬，（惟柏林之公共的介紹所，須徵二十馬克之年徵料。）與以營利爲業者不同；其目的在保護勞動者，不致加資本

家及勞動組合所經營者之偏頗亦無待言惟其所短在不能詳知勞動者之技能性行，而置之於適宜之地，致有熟練勞動者自向職工組合介紹所求職，不熟練勞動者羣集於自治團體介紹所之現象。然其制度，究遠勝於他種，法國巴黎市自治會所設之職業介紹所，實爲此制之嚆矢，厥後漸就發達。至於今日，世界諸文明國，莫不有此種職業介紹所之存在；洎乎最近，英國更設立國立職業介紹所，以職業介紹制度，爲國家之經營，其必能益臻發達無疑。蓋自治團體所經營之職業介紹所，利益雖大，欲謀各介紹所間之聯絡，不免困難。德國對於此節，辦理頗爲得法，猶未能十分貫通，致職業介紹制度，仍難臻完全之域。然苟歸國家經營，則全局之聯絡自易，而此制之完全可期。今進述法德英美及日本公共的職業介紹所之概況於左。

三　歐美各國之公共的職業介紹所

（一）法國　法為公共的職業介紹所之首創者，其元祖即一千八百八十七年所設之巴黎市立職業介紹所是。先是法於一千八百四十八九年時，為極端之社會主義的思潮所鼓盪，曾開公共的職業介紹所於巴黎，未告成功，厥後因營利事業之職業介紹所弊害續出，遂於一千八百八十七年，由巴黎市自治會，以二百萬法郎之巨資，在市之中央，新建壯大之職業介紹所，開始介紹職業之業務。此中央介紹所，為一切職工團體集注之處，各種同業者，亦均舉有代表人，市自治會支出常年經費五萬法郎以維持之。自是以後，法國各市，均模倣巴黎，設職業介紹所；一千八百九十五年，法政府始以命令制定職業介紹所之組織。據其組織法，巴黎公共的職業介紹所，經市自治會之決議，歸縣知事管理，事務員由縣知事委任之；其職業介紹所經營機關，為委員二十名之委員會。及一千九百零四年，法政府復命地方團體設職業介紹所，並定營利的職業介紹所，如損害公共職業介紹所時，得勅令停止。今日法蘭西全國市立之職業介紹所，共約六十[illegible]

良好尙不無改良之餘地也

（二）德國　公共的職業介紹所之最有組織且較完備者，當推德國。其自治團體職業介紹所之最早者，爲一千八百九十五年所設之斯托德額脫職業介紹所。此所前爲私設，是歲始改爲市營。厥後德國各都市相繼而起，今日凡稱工商業地之都市，無不有此種職業介紹所之設立。現在德意志全國公共的職業介紹所，有四百四十四處之多，其介紹數達七十三萬有餘。

德國公共的職業介紹所之性質，在各介紹所間之聯絡，比較完備。當一千八百九十七年以來在巴威略最初實行之際，卽分全國爲八區域，每區域各置一中央局，謀一區域內勞動之需要供給，更與他區域之中央局聯絡，執行介紹事務，現今以門占介紹所，爲巴威略全國之中央局，與威丁堡之中央局聯絡。加以德意志聯邦諸國有各地介紹所之聯合會，一千八百九十八年，德意志帝國內之公共的職業介紹所，開聯合會於門占。此會之主旨，在謀職業介紹所之發展，並統一各介紹

所之統計，由會中發行雜誌，爲審知勞動市場景況之機關。歐戰勃發時，德國更於中央政府設帝國職業介紹局，與自治團體經營之職業介紹所及職工組合其他類似之團體，謀密接之聯絡，協力以舉職業介紹之實效。

德國公共職業介紹所之較良者，當推柏林，門占斯托德額脫，可倫等之介紹所。其業務經營法，亦大同小異，而門占職業介紹所，尤有德國職業介紹所模範之稱，試述其組織及經營法如下：

門占職業介紹所設於一千八百七十五年，言其目的，一則在謀雇主及勞動者間之聯絡，並圖就職之便，一則在得勞動者及勞動條件詳細之報告。其全部之監督，屬門占市政廳，直接之經營，則歸委員會。委員會由委員七人組織，其中一人係市政廳商務局之議長，即爲委員會議長，餘六人則雇主及勞動者方面之代表各居其半。所中並分爲男女兩部，部各有助手三人，掌理介紹事業。凡失職者求其介紹，不收介紹費，經費由市支出；惟巴威略內務部，乃每年加以補助；其出金額，由

歲約一萬五千圓內外至其處理事務之法所中事務員得求職者之請求即依其入職業之種類，將其姓名年齡住所及其他要項，記入於所中所備之職業分類簿；一面由分類簿中檢查雇主所需同類之技工及勞動者，依請求之先後，派一名或數名令自行往見雇主。每人由所中給以信片一枚，雇主即將願否雇入之意，記入信片中，郵還介紹所。惟求職者就職之順序，雖依請求之先後，但其中亦有變通之處。如其人有扶養一家之責務者，或住居市中最久者，皆得提前就職。又門占介紹所，對於小學畢業生及經過就學義務年齡之少年，則取特別介紹法。凡在小學校畢業後，須從事職工實習生等之業務，始可自活者，則與以特別之便宜。常時力謀小學校長與雇主之聯絡，俾此等少年畢業於學校後，得從事於一定之職業，不致陷於墮落放蕩之生涯。所中並編有一種少年就業指南之書籍，詳述少年可就各種職業之性質，及從事此等職業必須之資格，以供少年及其父兄之參考焉。

（三）英國　英國公共的職業介紹所事業，頗為幼稚，其最早之介紹所，以一千

八百八十五年設於愛幹，嗣是繼設者頗多，惟其成績均不甚佳，因而停閉者不少。其後一千九百零五年八月，公布失業勞動者法時，並在倫敦設中央事務局，統轄倫敦市內所設二十五所之介紹所，以謀事務局之統一；中央事務及各介紹所之經費，每年約一百萬圓，其收入為各區分擔支出金，私人捐助，及國庫補助金三項。倫敦以外，亦有此種職業介紹所，歸救濟委員管理，惟其效果甚少。於是多主張設立完全之公共職業介紹所。遂於一千九百零九年，公布職業介紹法，設定國立職業介紹所制度。英國此制，在職業介紹制度上，實可劃一大紀元，較之從前各種之職業介紹制度，大有差異。蓋其性質既為國家的業務之範圍，及於英國全部，而又為國家行政機關之商務院，以國費直接經營。當直接業務經營之任者，為商務院委任之勞動者及雇主兩方人數相等之代表，以此等代表公舉之議長，統一事務。至其組織，則置中央事務局於倫敦，掌全國職業介紹所組織統計之蒐集，於此中央局之下，分劃全國為十一區域，每區委任區事務員一人，任區內介紹所之事務；

以區內人口之多寡定介紹所之階級以介紹所規模之大小定介紹事務之範圍惟介紹所之設立，限於人口二萬五千之都會地方，其居在僻壤者，仍不能均霑利益，於是更定二條之便宜法案：其一，職業介紹所，以登錄用紙交於此等偏僻地方之郵局，求職者得向郵局領取此紙，記入事項，郵寄附近之介紹所；其二，借地方事務所之一室，由附近介紹所，每星期一二次派員前往，受勞動者之求職，並時與地方之雇主會晤，聽其請求。至其執務之法，凡求職者向介紹所請求登錄時，由所中書記，詳詢其姓名，住所，願就之職業，前雇主之姓名，職業，住所，及其他事項，記其答辭。求職者住址在介紹所三哩以內者，必須親到，否則得用通信方法，請求登錄。登錄既畢，介紹所即給以登錄紙一，此紙與往返明信片相仿。一幅為求職者既得職業後通知介紹所之書式；他幅分為兩面。一面印就介紹所之地址，一面則記入是否賴介紹所得職業之事，通知所中。其不得職業者，每星期提出此紙於介紹所，請其注意。當領取此紙時，並不須貼用印花，介紹所如得雇主用電話或通信之招募

勞動者通告，即選定相當之求職者，給以相同之紙，使與雇主會晤。如雇主雇用其人，即署名紙上，送還介紹所，否則仍以此紙返諸求職者，求職者仍持此紙至介紹所，爲繼續登錄之手續。

英國之國立介紹所法，極爲簡單，而用意周到，較之向來之職業介紹所制度，大有特長；加以介紹所對於就職他處之人，其旅行範圍在五哩以外者，得借以旅費及其他費用。此介紹所設立後最初三十八個月間，以旅費借給二萬八千三百二十一人之勞動者，共計金額八萬零九百二十圓之多，其大部分均經償還。今日英國四百三十餘所之介紹所，成績均極良好，故勞動者所受之利，頗爲宏大。

(四)美國　美國公共的職業介紹所之設立，在除去營利的職業介紹所之弊害，而一千八百九十年阿海阿省省立職業介紹所之設立，實爲之嚆矢。自是以後，聯邦各省，均有省立或市立職業介紹所之設立。至於今日，此種介紹所，全國約計七十所內外；其執行介紹事務，大部分不收介紹費。故上表與省有[illegible]之介紹

所四所自一千九百年至一千九百十一年之十一年內伊里諾斯省介紹所經理之求職者人數，約一百萬，介紹而獲職者，五十二萬。省中目前對於省立職業介紹所，每年支出十萬圓，已設者共有八所。

美國省立職業介紹所設立之權能，普通屬於各省之工務局。一千九百十四年紐約省職業介紹所條令，即最足代表美國之各介紹所者也。據條令，凡關於職業之事務，屬於省之工務局，且以有職業問題上詳細知識之官吏，任其指揮。工務委員得酌量情形，設立公共的職業介紹所，在工務局長監督之下，經營介紹事務。執行事務時，不收介紹費。此等省立職業介紹所，發行公報，揭載勞動市場之狀況，並交換各介紹所記載求職人數及就職地之職業簿。經營介紹事務之機關，由工務委員委任勞動者及雇主之代表，而共戴選舉之議長。威士康興省及阿海阿省之公共職業介紹所，屬於省及市之共同經營。所中事務員之薪水及其他費用，歸省支出，介紹所之設備，則由市任之，其成績頗爲良好。今後各省均將彷行。一千九百

十四年，受歐戰之影響，國中勞動市場，大遭打擊，失業者衆，各種慈善團體及公益團體之職業介紹所及公共的職業介紹所，相繼而起。然此等公共的職業介紹所之大部分，其性質係暫時的，非有立法上之權能而開設者，故其介紹事業，效果甚少。惟紐約市之六所介紹所，爲永久的之基礎而已。以是美國之公共的職業介紹事業，比之歐洲諸國，頗不完全。有省立職業介紹所之省分，不及半數，且其介紹所，或僅爲紙上之制度，無甚實績，或地位不得其宜，經營方法不善，熟練勞動者不願相就，而徒爲下級勞動者之所歸。故今日美國人士，多主張設立統一美國全部之國家的職業介紹所。第六十三次之議會，曾提出幾多之國家職業介紹所案；但尙未成爲法律。故美國尙不見有國立職業介紹之制度。惟一千九百十四年以來，中央政府工務局，曾與中央郵務局協同，開始一種國家的職業介紹，可謂已具萌芽。蓋美自一千九百零七年移民法通過以後，曾創設報告處，以資蒐集國內移民分配之統計，成績未佳，故復於一千九百十三年，設立工務局，其目的在保護勞動者，

俾得就職之機會以前移民局之事務皆移歸工務局管轄是工務局開始大活動，分畫美國全部爲十八區，每區各設中央局，區內事務，由移民官管理，更與農商部及郵局協同，著手於介紹事務。此新制度開始以來，成績頗良，最初九個月內求職者人數達三十萬之多，其中得就職者，計三萬五千餘人。此制之在美國，必能益就發展，可斷言也。

（五）日本　日本之公共的職業介紹所，係東京市之經營，爲東京市社會救濟事業之一機關。明治四十四年，始開設爲淺草及芝；其後增設於小石川神田；專介紹失業者之事務。據東京市職業介紹所之規定，所屬於養育院長之管理，養育院長，受東京市長之指揮監督，以無手數料爲市內居住之失業者介紹職業。各介紹所置主幹一名，事務員若干名，任介紹之事務。勞動者欲向市立職業介紹所求職，須親至介紹所請求於事務員，事務員依求職票上所載各調查事項，詳詢求職者，以其答辭記入票中。既畢，乃以登錄票交求職者，一面由雇主親向介紹所或用電

話及信札託覓勞動者，事務員亦依使用人需要票上記載之事項，一一記入，然後於求職者中選定相當之人，依請求之先後，令與雇主會見。但有特別事情時，亦得與以優先權。日本公共的職業介紹所之發生，本屬最近之事，故其規模頗小。自介紹所開設後，迄於大正三年末，求職人員，約二萬三千餘人，雇主之囑託者，二千五百餘人，就職者七千三百餘人，以較歐美之公共的職業介紹所，尙未可同日而語也。

四　公共的職業介紹所經營政策

經營公共的職業介紹所，問題甚多，其最重要者有四：(一)介紹所之經營，將以自治團體爲主體，抑以國家爲主體？(二)介紹所之管理，以掌於官吏或公吏爲宜，抑以掌於勞動者及雇主代表之委員爲宜？(三)介紹費應否徵收？(四)在勞動紛爭時，介紹所應取若何之態度？以下更就此四者研究之。

公共的介紹所之經營主體爲自治團體與國家各國政策互異法德取自治團體經營之政策，英取國家經營之政策，美國近日亦有國家經營之趨勢。國家經營，於統一聯絡之點，利益至多，然自治團體之經營，亦有便利。蓋歐洲各國，在施行貧民救助法之處，以自治團體負救助貧民之任，以之營職業介紹之事務，極爲適宜。貧民本以失業勞動者占其多數，其中多係有完全之勞動能力者，苟使此輩得有職業，貧民數必可減少。故以經營貧民救助之自治團體，兼營職業介紹事務，實有節省公費之利。惟其弊在各介紹所間之聯絡，較爲困難。德國對於此點之補救，可謂已極巧妙，然尚不得謂爲完全，仍有尚待改良之餘地。此德國中央政府所以仍設帝國職業局以求補足其缺陷也。故吾人以爲公共的職業介紹所經營之主體，以國家自當之爲宜。

其次經營公共的職業介紹所，欲求效果，不可不得勞動者及雇主之輔助，而欲悉勞動者之性格及其他事情，尤宜求助於職工組合。故經營此種職業介紹所，不

當僅任純粹之官吏或公吏，致有形格勢禁與夫感情疏淡之弊。此日本之制度，所以不及歐美諸國遠甚也。

復次介紹所之應否徵收介紹費，各有主張，歐美多數之公共職業介紹所，均取不收費之制度。美國華盛頓省，並禁私立職業介紹所收費。惟柏林公共職業介紹所，收二十分尼之介紹費。杜蘭斯哇貧民救濟委員，並謂收費可防止一般非誠心求職者之到所，以免無謂之繁瑣。然公共的職業介紹所，其主旨既在保護勞動者，自以不收費爲宜。今日英法兩國，不但免介紹之費，且更與以金錢上之補助，如上文之所述也。

最後關於勞動者與雇主之衝突，介紹所應取之政策如何，亦一困難問題。各國公共的職業介紹所之方針，亦復不同，有在同盟罷工之時，停止介紹事者，亦有仍照常時執業，并不停止者。惟多數介紹所，大都於勞動紛爭之際，通知勞動者，就職與否，聽其自定，此法於兩方均不傷感情，實最適宜之政策也。

勞動者失業保險制度

君實譯述

一

凡自食其力之人，其職業一有曠缺，則經濟生活之安全，必受莫大之打擊。今試就失業之原因及其程度，一加研究，則第一，失業因時期而異，其最著者，冬期常多而夏期較少，如從事於建築業者，在冬期幾盡失其職業。第二，失業之程度，因職業之種類而不同，如供職於事務所之書記及從事於官吏公吏郵務鐵道等事業者，絕尠失業之憂；又有當經濟界衰颯之際，得以操業時間之縮短抑制失業者，如開

礦業及紡織業是；又如造船一業，時或工人缺少，事極忙迫，時或紛紛失業，大衆賦閒，更有不絕苦於失業者，如縫工及碼頭挑夫之類是。第三，經濟界興盛時失業率少，衰頹之年反之，此則更無待論矣。

近世失業統計未甚完全，故前記之事實，欲以統計證明之，頗覺困難。今試約略引證之：如第一端，據一八九五年之德國統計，六月中旬卽夏期中，失業者之數，不過十七萬九千八人，而冬期十二月初旬，則至五十五萬四千八人之多數；第二端，據英國一八九一年至一九一〇年二十年間之統計，計勞動者每人每年失業日數，建築業十六日，造船業三十二日，機器業十八日，各因職業而殊；第三端，據德國職工組合之報告，在經濟界興盛之一九〇六年，失業率僅百分之六，反之一九〇九年衰頹之際，失業率達百分之十三云。

二

失業之結果增加貧民甚至增加犯罪故吾人當以設立職業介紹所等類手段豫防失業而謀減少。然在現在之社會狀態，欲其無一發生，究爲不可能之事，故不可不別設方法，以爲確保勞動者生活之手段。因此宜令勞動者割就業時收入之一部分，以充其失業時之支出，其最簡單之方法，莫如貯蓄。但欲使彼無教育之勞動者，出於自由之意志，繼續貯蓄相當之金額，殊爲事實上所難行；故吾人深信強制貯金之一法之保險制度，實爲達此目的最有效之方法；而保險一事，不僅限於強制貯金，凡發生一定事故時，亦惟此爲確實吾人經濟生活之制度，固吾人所熟知也。

失業之危險，凡屬勞動者，皆所同感，且其程度，亦得豫爲測定。故以失業爲保險之目的，實爲可能之事。雖失業率之多寡，每受幾多經濟事情之影響，不能如生命保險之死亡率之完全；然此種缺點，亦他種種損害保險所通有，且依多年之經濟，已漸次發見完全之確率(probability)矣。

失業保險所應保之危險，係無職業（unemployment），即職業之缺乏（lake of employment）也。易言之，勤勞之有供給而無需要之時也。故左記三事，顯然應在失業保險之範圍以外：

甲，基於勞動者本人意思之失業，即提供適當之職業而拒絕就業者是。

乙，勞動爭議之際，即在同盟罷工之際，此時勞動者得由其所屬之勞動者組合，受同盟罷工支給金，故與失業保險無關係。然在發生勞動爭議而廠主取閉廠或解雇工人之手段時，則分兩說，或謂宜在失業保險之範圍內，或謂當與同盟罷工同視。

丙，疾病，傷害，或老廢之際。由此等原因之失業，屬於疾病傷害或老廢保險。

要之失業保險之問題，限於心身健全，有提供勤勞之意思而無需要之時，此其原則也。

（一）自治制度（二）公共自由制度（三）強制制度是也

三

自治制度之失業保險，乃由從事於同一或近似之職業者結團體而營保險者。此團體以職工組合(Trade union)爲主，有時或以交誼會(friendly society)當之。保險機關之運用，任團體員之自治，國家或自治團體，常因獎勵此事業，與以補助金。

此制度蓋有數長：第一，利用既存之團體，故節省募集被保險者之勞費，且減少一般事業經營之費用。第二，被保險者爲勞動者團體之會員，失業之危險最少，故不致受所謂反對選擇。第三，彼等互知自己及同業者之職業狀態，故對於以詐欺而占不當之利得者，得互相監視。第四，因補助金之交付，助長勞動者團體之發達，且以官民之協力，可使其間之關係，達於圓滿。而對於此制度之非難，則有兩點：第

一，受保險之惠者，僅以團體內之勞動者爲限，外人不能占此利益，而易被失業之危險者，則後者較前者爲甚。有此非難，故國家及自治團體，亦設有失業保險局，與自治制度之保險組合並行，對於不屬此等組織之勞動者，供給保險之機關。第二之非難，謂政府之補助金，使職工組合之勢力，愈增強大，故在階級鬬爭，政府有偏於勞動者之嫌。

自治制之保險組合，更可分爲三種：其一，受城鎮鄉自治團體之補助者，其數最多，比利時干的市所行者，尤爲著名。其二，受國家之補助者，其數凡四，其中法國與比利時補助額少，丹麥及挪威較多，而以丹麥之成績爲最良。其三，國家既補助職工組合，而仍爲組合外之勞動者設保險局，此於瑞士之伯塞爾司塔德州見之。

四

時，與以補助金。補助之方法，凡職工組合中之勞動者，已向其組合納失業保險款時，則至失業之日，與以一定分數之補助；其不屬於組合中之勞動者，若在貯蓄銀行或醵金組合(provident society)預付起因於失業之款者，亦與以一定分數之補助。

監視因詐欺而得保險金及補助金者之方法，最爲嚴密。凡屬於職工組合者，不但組合員間有相互之監督，並須每日親至組合所報告失業，由組合所之事務員，實地查察其眞僞，更定由組合所向職業介紹所代爲請求之義務。至對於不屬職業組合之人，則令每日至職業介紹所請求，若與以適當之職業時，不得拒絕。

就此制度之實行上觀之，其不屬職工組合之勞動者，利用此制之人，其數甚少。在一九〇八年，向貯蓄銀行爲失業納貯金而受補助者，僅四十二人，爲醵金組合之會員而受補助者，僅五十人，故實際上僅有屬於職工組合之勞動者，得利用此制。一九〇八年之被保險者，占市中勞動者全額二分之一，受補助費者，爲被保險

者全額百分之二十五。其失業之日數，由全額計之，每人平均三日，僅由失業者計之，則平均十二日。其所以得此良好之成績者，一因職工組合員全部加入保險，故無反對選擇(adverse selection)之事；一因職工組合與職業介紹所，善於聯絡，以防詐欺，故得防止道德的危險(Moral hazard)。而干的市中紡織業之興盛，於減少失業率上，亦不可謂無絕大之助力也。

五

公立自由制度之失業保險，則由城鎮鄉自治會，任保險機關之設備。被保險者之範圍，擴於一般之勞動者。此制度之意，在對於全數勞動者設保險機關，以之救濟失業勞動者之困難，且可減輕社會上貧民救助之負擔。然因保險之加入，自由放任，故被保險者之數甚少，殆無以發揮其效用。不第於解決失業問題上，大有缺點，且以被保險者大有反對選擇之餘地，遂致失業危險之最大者，占被保險者之

大部分，發生財政上之困難。補助金額過多雖為保險仍不免等於救助故此制度雖行於伯倫，谷崙，伯塞爾，威尼斯，熱那亞，來比錫各地，其成績均不甚良好。此制度之最古者，為伯倫市茲略述於左。

六

瑞士之伯倫市，依一八九三年之法律，設失業保險局，對於冬期之失業，與以保險金。凡失業雖四季均有發生，而要以冬期為最多，且衣服及住居，為備冬期雨雪所尤不可缺，而燃炭及燈火，所需亦較多；故冬期實為細民生計最困難之季節。失業保險金所以取僅於冬期交付之制度，即原於此。

保險局之收入，一為被保險者之保款，二為市之補助金，三為雇主及其他慈善家之捐款。然被保險者之保款，居其最小之部分，而以補助金為多，幾成為救卹的制度。如一九〇八年，失業保險金共支出一萬六千五百法郎，其中被保險者之保

款，僅四千法郎，不滿四分之一，而補助金則至一萬二千法郎，蓋當保款之三倍。

被保險者之數，雖每年略有增減，然平均不過五百餘人。就一九〇八年統計，查其職業之分類，則百分之五十五為下級勞動者，百分之三十六爲屬於建築業之熟練勞動者，百分之八爲屬於他職業之熟練勞動者，而下級勞動者中，亦以建築業者爲多。故此制度，惟從事於建築業者，占大部分之利益；此無他，蓋建築業在冬期，因氣候之關係，幾於休止其活動，遂生多數之失業者。故被保險者之獨占多數，實爲理所當然。而伯倫市保險局保險之利益，又僅以冬期爲限，其結果遂不免於一偏。此制度之設，本欲使一般多數之勞動者加入保險，顧實際上被保險者之數甚少，而從事於特種之職業者，竟占其大多數。遂致大違初意，要不可謂非此制之缺點也。

因欲與失業者以適當之職業，且減少保險局之負擔，故特與職業介紹所聯絡，使被保險者有就職上之優先權；加以市之事業，須新募勞動者時，規定須經職業

介紹所雇入，使被保險者得占就職之優先權，故被保險者之利益更大。此外更定市之事業，可以延至冬期興作者，均皆延期，以便於冬期之失業救濟。然雖有此種種保護，而被保險者中之失業者，仍至百分之六十二之多。此制度之於被保險者存有反對選擇之餘地，蓋可見矣。

七

以國家或城鎮鄉之法律，對於一般或特種之勞動者強制保險義務，即爲強制制度，此制度專爲補救前記種種自由保險制度之缺點而設。夫失業保險，在今日之經濟組織，已爲一般勞動者所必要；若自由放任之，則被保險者，僅止勞動者之一部，（此輩多爲較上級之勞動者，失業保險之必要較少。）而其他多數之勞動者，（此輩多係較下級之勞動者，失業保險之必要較大。）無從受保險制度之惠。今欲彌此缺點，自不得不使全體之勞動者對於失業而悉皆保險也。

強制保險制度，除前記主要利益外，尚有附隨之利益：第一保險費徵收之責任，課於雇主，於發給工資時，由工資中扣除，故事業費可以減少；第二強制從事於一般或特定職業之勞動者全部，故不復有反對選擇之餘地，而得危險之平均。

然實行此制度，不免有兩種困難：第一，確定失業率之困難，受失業危險之程度，不但因職業而有差異；雖在同一之職業，熟練勞動者與下級勞動者之間，亦大有不同，既爲統計所明示；而使被保險者於其負擔與利得之間，得其均衡，固正義之所要求，而爲事業經營不可缺之條件。然此種失業統計，不特尚未完全，而失業之狀況，以恆爲種種社會的條件所左右之故，欲得確實之失業率，因此而定公平之保險費，其事至爲困難。第二，制止被保險者怠惰及詐欺之困難。然此種困難，爲他種種失業保險制度所通有，利用既存之職工組合或職業介紹所以打勝此困難，尚非不可能之事也。

強制失業保險制度，一八九四年，創始於瑞士之聖加崙市。因經營之方法，不得

其宜復於二年後廢止之此後各地雖有種種提案悉未見諸實行及一九一一年英國採用此制，頗驚世人之視聽。今先研究聖加棱失敗之歷史，進述英國排除障礙之法如左。

八

一八九四年，瑞士聖加倫州，制定法律，令州內之城鎮鄉，有實施強制保險之權能；同時並訂定強制法之基礎的條項。據法律所定，城鎮鄉管內每日得工資五法郎以下之男性勞動者，全體均須負強制失業保險之義務；其工資較多者，可任意加入；女性勞動者，得審察情形另定之。保險局之收入，由被保險人之保款，城鎮鄉之補助款，州之補助款，及慈善家之捐款而成。並可受瑞士聯邦政府之補助。此外尚有種種之規定。聖加棱市即依此法律，制定強制保險法。其大要：被保險者，限於每日收入五法郎以下之男性勞動者；依收入之多少，分為三級，所納保險費及應

得保險金，各級不同；得保險金者，至少須已納保費繼續至六個月以上；但（一）受失業保險金者，（二）病人，（三）負傷者未蒙雇主依賠償責任法給以保險金者，皆得暫時停付保險費，每年受保險金不得過六十日以上；如有失業者過多等特別之事情時，得將保險金額減少；下列各項之人，不得受保險金，（一）因自己之重大過失而失業者，（二）同盟罷工者，（三）無正當之理由而拒絕就職者，（四）因疾病或傷害而失業者，（五）服兵役者。保險局之幹事會，以委員九人組成之，內二人由市會任命，餘七人由被保險者選出。

如此制定之法律，當其施行之初，先不能完全遵守。蓋依法律，凡屬勞動者，（除在他組合保有失業保險者外）本全體須受強制，而施行之時，乃定種種除出之條例。如某種勞動者其收入及失業之事實不能確認者，及從事於郵電鐵路事業少有失業之危險者等，皆許其不受強制。此不特大背法律之規定，且依此而論，其他之不必受強制而不能一一列舉者，固甚多也。

使被保險者登錄之事殊多困難因不登錄而處罰者甚衆卒之遺不登錄者尚有百分之二十五，不付保險金者，其數尤多。第二年終被保險者二千八百人中，延滯未付者在半數以上；被保險者之數，減少亦甚。第一年登錄者本有四千二百人，因死亡移住及其他之原因，至第二年之終，減至二千八百人。受失業保險金者之中，短工及建築者占其大部分，受保險金之日數皆甚長，大都至最大限即六十日。第二年失業者之百分之二，受五十日以上之保險金，每人平均七十五法郎。

勞動者對於此制度，當初本唱反對，不但視爲以熟練勞動者之保款爲救助下級勞動者之用，且非難其不向雇主方面，要求出款。保險局既受此猛烈之反對，而財政又復困難，遂於二年之後，遽遭閉鎖之悲運。

此制度之所以歸於失敗，殊不能自理論上求得其可以非難之點；而其失敗，實全由於運用制度上之缺點。如原定非繼續納保險費至六個月以上者，不付保險金。乃往往有平素不納保險費，迨發生失業，將所欠之保險費一時繳納，而得多額

之保險金者，甚至有從應得之保險金中扣除所欠之保險費而領其餘款以去者，此其一也。又法律上本定凡病人及自己任意離職者，不給保險金，然往往有從前在冬期中求職業於他處者，至是遂遊食於市中，不復他出，以得保險金，以致保險金之大部分，徒爲此輩坐食之用，此又其一也。此外更有種種原因，如保險事務，歸貧民救助局之吏員掌管，致觀者以爲保險金與救助金無異，令被保險者生不快之念。又貧民救助局之吏員，因此係兼職，不另受薪俸，致對於事務，不甚熱心。且保險事務之監督，一付諸五人之委員，此輩由勞動者中選出，凡有事須裁決，不免偏護勞動者，而職業介紹所之不完全，則尤促進此制度失敗之大原因也。

九

一九一一年制定之英國強制失業保險法，鑑於聖加樓市事業之失敗，特加嚴密之注意。第一，被保險者之範圍，限於受失業之危險最多者，僅定以從事於建築

業營造業造船業機器業煆冶業造車業鋸木業等七種職業之勞動者爲限第二保險費不但由被保險者負擔，而令雇主與勞動者各出其半，並由國庫與以補助。第三，利用職業介紹所爲保險機關，以便與失業者以職業，幷可防止其詐欺。而失業保險金，卽歸職業介紹所交付，凡欲得失業保險金者，須每日親至職業介紹所，登錄失業；若與以認爲相當之職業，勞動者不得拒絕，以制止其怠惰及詐欺。然一面仍爲勞動者籌畫利益，不使塡補因勞動爭議而生之空席，且無以惡條件就業之義務。第四，尊重職工組合之地位，且利用組合，與職業介紹所同爲保險機關。組合中對於組合員付出之失業支給金，其金額與保險金相等者，由國庫償還之。因是職工組合，不但不失其舊有之地位，且國家及雇主關於失業保險負擔之部分，悉爲組合之利得，可以此款增多失業者之保險金，或減少組合員之保款，基礎藉以益固。第五，設獎勵雇主繼續使用同一之雇人之規定，凡雇主用一雇人至四十五星期者，得請求豁免其每年對於此人負擔之保險費三分之一。第六，以隨失業

危險之大小而調節保險費之目的，特定凡雇人達六十歲後已付過五百星期以上之保險費者，將其所付保險費，以二釐半之利息依複利法算還本利，而扣除其從前所得之保險金。第七，保護獎勵自由保險制度，凡各組合對於組合員失業時所付之費，由國家貼給其六分之一，俾失業保險得以普及。

十

上述種種制度之概略，其優劣得失，當已顯然；茲更就尙須研究之一二點，略述大凡，用爲結論。

失業保險，與他種種之保險無異，最初同由各組合以互相救濟之目的，自爲經營，至今各國中尙有不受組合外之補助者。然使保險費之全部，悉令勞動者負擔，實不免強其所難。況失業之責任，社會方面本當負其一部，故其費用之一部歸社會負擔，亦爲當然之事。且失業者之發生，貧民增加，甚至犯罪增加，而社會之負擔，

亦因之增加，何若以此無益之負擔，用諸失業保險又得養成勞動者之自助精神之爲得計乎？故社會應負擔保險費之一部，實無足疑。此現今歐美各國所以莫不由國家爲之補助也。

至於雇主應否負擔費用之一部，則論者尙斷斷未定。持積極論者曰：失業之責任，其一部固歸於社會，而實則尤不可不歸於雇主；蓋失業起因於雇主之意思者甚多，如雇主隨事業之盛衰而解雇勞動者，全爲雇主之任意的行動，勞動者毫未與聞。又如今日勞動者對於老廢死亡失業等不得充分之豫備，皆由工資太少之故。要之雇主因占不當之利益，故對於勞動者此等豫備，自應有補助之之義務。持消極論者曰：雇主之負擔過重，則事業就衰，轉足促失業者之發生，故不可行也。此說雖亦含至理，然究不足屈服積極說也。

強制失業保險，應定如何之範圍，頗爲重大之問題。如前所述，失業率因職業之種類而大殊，而季節的失業，尤可視爲事業者附隨之特性。故英國之僅定於若干

職業課強制義務，實爲現在統計的材料太少之日試驗上所不得已。然此種事情，亦爲疾病及傷害所通有。若以疾病傷害均課強制義務之事實，比較觀之，則失業保險之發達與失業統計之完備，必能漸次擴張其範圍，固事之無可疑也。

勞動者疾病保險制度

君實譯述

一

疾病爲附隨於人類生活之一害惡，不僅以精神的或肉體的之苦痛，加於吾人；即自經濟的方面觀察之，一方使吾人之支出加多，一方又杜絕收入之途，故在賴自己勤勞所得以營生活之勞動者，實爲可恐之強敵，時時壓迫其生計，使之陷於生計困難。貧民發生之原因，雖有種種，而疾病實爲其一大原因。此固研究社會問題者所熟知也。如路德喬治謂英國貧民之三〇%起因於疾病，魯賓瑙謂美國紐

約省一九一二年時，受貧民救助者三十三萬八，其中十餘萬人卽三一%皆因疾病而降爲貧民，是其例已。

凡疾病雖普襲各種之社會階級，而惟下層階級爲其犧牲者特多。疾病率及死亡率，在下層階級最高，是亦舉世公認之事實也。推其原因，一則因下層階級，缺乏衞生上醫學上之智識，而其收入又不足以謀健全之生活；一則更以其所從事之職業，爲疾病之原因者特多，如處理不潔物品或有毒物之職業，其職工疾病率之多，固爲常人所及知；卽從關於疾病率之一切條件，就職工而觀察之，常見職業之不同者，其疾病率亦因而不同；因其不同之故，卽可以斷定疾病之起因於職業。據德國拉普乞市疾病保險組合一八八七年至一九〇五年十八年間之統計，及魯賓瑙氏之研究，職工一百八一年內之發病件數，計從事紡織之女工凡七十件，而服務於事務所之女事務員則僅二十一件。其所以有如此差異之原因，至少必有

數學者之所唱導也然則爲多數勞動者籌畫關於疾病之設備以保全其健康使脫免經濟困難，不可謂非社會政策的國家最重大之任務。雖在各國工場法及雇主責任上，多規定雇主對於業務上之疾病負完全責任，然其疾病果係從業務上發生與否，殊乏明白區別之標準。故現在所謂業務上之疾病者，常受極狹之解釋。

保全勞動者之健康，在維持國家之生產力方面，卽增進國富方面，亦爲重大之問題。如一九〇七年德國疾病保險之被保險者中，其患疾病之總日數，達一萬零四百萬日。假定一年之勤勞日數爲三百日，是一年之中，實有勞動者三十五萬人，全年以疾病休業也。豈不大可驚哉？疾病之爲物，固不能根本絕滅，然苟豫爲之防，以減少其發生，或用適宜之處治，以使之速就恢復，自維持國家之生產力上觀之，固非淺尠也。

二

疾病之危及吾人經濟生活，既有如此，故多數受其危險之人，或由於同業者之緣故，或本於同地方居住之關係，互相團結以備之。古昔時代，有行之者，如中古盛行之『基爾特』其團體員有疾病時，加以相當之救濟，亦爲其目的之一，卽其例也。此種制度，至於近代，雖因經濟生活之變遷，已歸消滅，然其後不過變其形態，化爲如今日各國所見之友愛組合，由多數之下層階級人，依自由意思而團結，於不知不識之中，應用保險之理論，以救濟其組合員起因於疾病之困難。

友愛組合之原始的形態，雖有種種，非一言所能詳述，但就大體言之，其最初必出於單純之慈善的精神，因組合員之不幸，共同捐貲以救濟之。當此之時，其經驗既極淺薄，並缺確實之統計的基礎，故其制度極不完全。迨夫歷時既久，經驗漸多，而捐款之額，亦有一定，加以會員增加，團體員相互間之人的要素喪失，而財產的制度，因以確立，於是慈善制度，一轉而爲契約制度，漸至具備互相保險之實質。

此種制度，本於各人之自由意思而團結，未嘗稍受法律上或事實上之強制。且

此制度出於各人自主獨立之精神遇有災厄發生不必乞憐於他人之恩賜得以自己契約上之權利,要求一定之支付額而其財政,以全組合員之捐款爲根柢,不受他人之補助,其特色也。

此所謂友愛組合,在英國稱 Friendly Society, 在美國稱 Fraternal Order, 在法國稱 Société de Secours Mutuels, 在德國稱 Kranken Kasse。今姑以友愛組合總括之;此等組合,常有種種之目的。如英國之友愛組合,以救濟組合員之疾病,傷害,老耄,廢疾,喪葬,生產,孤寡等爲目的,惟其主要之職能,在於救濟疾病。如一九〇五年英國友愛組合之總支出額五千六百萬元中,其爲救濟疾病而支出者,實達四千萬元之多云。

此種組合,因產業之日增,最近五十年來,大爲發達,各國有無數之組合,其制度常各不同,故其內部之規則等,亦未能概括述之。茲姑舉其可注意者數事:(一)組合員之範圍,或以從事於一事業者之全體爲會員,或由從事於同種之職業者,募

集會員，或以同居一地方者為會員；(二)會員之捐款，卽保險費，或定有一定額，或用賦課式保險費之主義，以實際之費用分徵於各人；其最多者，則大都本於保險之理論而調和以互相救濟之精神，故其保險費，不以年齡及職業而異，各人悉皆同一；(三)救濟疾病之方法，第一，由組合所屬之醫，免費或減費診察，並給藥品；第二，疾病期間內，給以維持生計之資，其對於疾病所給之金，期間之長短與金額之多少，各不相同；此節與會員捐款之多少，亦有關係。

友愛組合發達之程度，國各不同，一則由於民族的氣質，如共同主義盛行之斯堪迭那維亞諸國，有多數之友愛組合，反之樂天的之拉丁族諸國，其發達較為迂遲。至於今日，歐洲諸國，或採用強制保險制度，或對於友愛組合，由國庫發給補助金，其全然放任之國，不過意大利，西班牙，荷蘭，芬蘭等國而已。

三

勞動者自由疾病保險制度之所以漸就廢滅其理由可分爲左之六項

一，被保險者人數之少　據意大利一九〇四年之調查，人口三千三百萬中，有友愛組合員九十二萬六千，其數僅三％；是歲西班牙之調查，人口一千八百萬中，友愛組合員爲八萬五千，其數僅〇・五％。惟此項統計，其意義殊未甚明；然以意度之，當僅指固有意義之友愛組合，即全依自由意思之個人團結；如事業組合，(Establishment fund) 必未包含在內。故用以與強制保險之國相比，自屬未允。今以之與英國同種之友愛組合比較，其發達上即大有不同。觀英國純然之友愛組合，在一九一一年施行強制法以前，人口四千五百萬中，有組合員六百萬，其數爲一三％；故非考察各國產業發達之程度，未易爲正確之結論。然如前記之意大利及西班牙其國民中友愛組合制度之不普及，固甚明也。

在既行強制保險制度之德國，於一九一〇年舊法之下，被保險者一千四百萬；一九一一年施行新法以後，豫料可更增五百萬之被保險者；今以此與人口六千

五百萬對照，則前者相當於人口之二一・五%，後者相當於其二九%。

英國爲友愛組合之祖國，且爲友愛組合最隆盛之國，其在未行強制疾病保險制度之時代，登錄友愛組合(Approved friendly society)之組合員，約六百萬人；此外在勞動者組合(Trade union)及非登錄組合(Nonregistered society)等取關於疾病保險之手段者，尚有一百萬；合計約有被保險者七百萬人，以之與四千五百萬之人口對照，約當於一五・六%。然至一九一一年施行強制法後，計有強制保險者一千三百萬，任意保險者八十萬，共有一千四百萬，數達從前之二倍，當於全人口之三一%。由此觀之，友愛組合制度無論如何發達之國，在自由制度之下，究未能達滿足吾人希望之程度，況在保險思想幼稚之國乎？

關於此點，有當注意之一事，即上述之被保險者，在勞動者中爲比較的高等，其生活較爲寬裕；故比較的下等之勞動者，即疾病保險最不可缺之輩，多不能受此種保險制度之恩澤。下等勞動者，以工資之少，道德之低，每輕視之而不顧其經濟

狀態之危險而易陷於貧困之域者實以此輩爲最甚故不可不加之強制且與以相當之補助，而使爲被保險者也。

二，解約或失效之多　對於勞動者及下層社會者之自由保險制度，有一種因被保險者請求而解約及因不納保險費而失效之特色，實爲使此制度難以存立之理由。如一九〇五年英國之登錄友愛組合，新入會者約四十六萬人，死亡者計六萬五千人，解約者三十四萬人，即新入會者與失效及解約者，爲四與三之比也。察其理由，則勞動者因疾病或失業致斷絕收入之途時，輒負債山積，淸償爲難，對於不急之費用如友愛組合之費，最易忽視。且若輩常耽於目前之快樂，而乏豫備將來之遠慮，故失效，及解約者之所以若是其多。雖由勞動者克己心之缺乏，而亦不能不歸咎於制度之尙欠完備也。

三，組合之財政的基礎之不確立　關於此點，所當言者尙有種種；（一）多數小組合存立之時，因監督之不周，其事務員不免有不正之行爲；（二）在賦課式保險

制度，因會員年齡之增加，疾病率亦隨以增加，故不得不增加繳費之額，遂緣此而歸於失敗；(三)因保險知識之缺乏，常以少額之繳費，得多額之賠款，遂陷於破產；(四)應繳之費，不隨年齡而加減，年輕者之加入不多，因至破產。就理想上言，保險費之計算，宜本於學理，且採用平均保險費主義，得相當之基本金，然在小組合，因知識之缺乏，究未易行也。

友愛組合，在英國最稱發達，然經實際上綿密之調查，竟發見可驚之事實，即強制保險法實施以前，小友愛組合之瓦解者，歲有一二百。大友愛組合之瓦解，雖屬稀見，然亦逐年減少。又據一九一〇年，多數小友愛組合，送致英國友愛組合登錄局之報告，則見左表所列可悲之財政狀態。

地方別	有剩餘金之組合		有不足金之組合	
	會員數	剩餘金(鎊)	會員數	不足金(鎊)

威爾斯	一七九三	一七八一四	一〇一六一	一一五八五四
蘇格蘭	九九七〇	一五三四七	六七八七	五七六二二
愛爾蘭	一六九	三五二二	五四四	二二五〇
合計	二〇八三〇六	三五六七三八	五三八二三一	一六九一五四一

右之統計，僅示此一年中提出報告書諸組合之狀況，非英國友愛組合全部之狀況。然其大略，已不難因此而窺見。由是觀之，二十萬人，屬於有支付能力之組合，五十萬人，則在無支付能力之組合保險。易詞言之，此五十萬人，僅爲名義上之被保險者，其組合之支付能力，不足以完其債務，雖號爲被保險者，而實不能受保險之利益也。

四，使勞動者負擔全部保險金之不當　疾病之原因，雖有種種，但起因於職業者，實占其大部分。故就正義上言之，雇主不可不負擔其一部之責任；而使勞動者負擔疾病保險費之全部，實違反正義之甚也。

研究職業與疾病之關係，雖有種種，其最有興味者，則拉普乞疾病保險組合之成績也。今以其材料爲基礎，研究疾病率之依職業而差異者如左。

職業	一百人一年中之疾病件數	一人一年中之疾病日數
Stone-working	58·2	17·5
Cement and lime	65·8	13·6
Building trades	51·7	11·7
Metal-working	49·6	11·1
Printing, publishing, etc.	32·4	11·1
Glass, porcelain, and pottery	44·5	10·8
Paper	39·4	10·9
Chemical industry	49·4	10·7
Leather and similar trades	27·7	10·5

Agriculture and forestry	49·9	10·2
Transportation	44·8	9·8
Food and drink	43·4	9·6
Wood and cut materials	38·8	9·2
Fats, oils, varnishes, etc.	41·5	9·1
Gas works	59·9	9·0
Textiles	40·5	8·9
Hotels and restaurants	32·5	8·8
Clothing and cleaning	32·2	8·6
Musical and scientific instruments	31·7	8·1
Hides, leather, etc.	36·0	7·7
Engineers and firemen	35·3	7·4

Office employees	21·6	5·8
以上男子		
Textiles	69·9	19·3
Paper	55·2	16·3
Printing and publishing	50·4	15·8
Agriculture and forestry	60·8	14·2
Clothing and cleaning	41·0	12·4
Hotels and restaurants	40·9	12·2
Office employees	21·4	7·0
以上女子		

右表僅依職業之種類而觀疾病率之差異，此外影響於疾病率之各種條例，如年齡，（表中之人，年齡以三十五歲至四十四歲者為限），人種，氣候等，則大抵從

同。由此以觀，足知職業實爲疾病之重大原因，而雇主負擔疾病保險費之一部，實爲正當之理由。雖工場法或雇主責任法中，業已規定雇主對於業務上之疾病，應負責任，然業務之疾病一語，通常之解釋，意義極狹，於事實仍無補也。

更進一步言之，社會或國家，對於疾病，亦不可不負其一部之責。凡疾病之預防或減少，個人衞生之外，尙有賴於公衆衞生之力。如水道之布設，溝洫之設備，汚物之掃除，新鮮食物之供給，住宅之改良，公園之設置等諸問題，關係於個人之健康者實多。而現在之社會，關於此等之設置，去衞生學上之要求尙遠，故不知不識之中，爲個人疾病之原因。如傳染病，設非賴公衆衞生之力，則僅以個人衞生之力，實莫能如何。故國家對於勞動階級之疾病保險，不可不負擔其費用之一部也。

此外國家應負擔疾病保險費用之一部，尙有一種理由，卽疾病旣如上述爲發生貧民之一因，而貧民之發生，足以增加犯罪，使國民生活不安。故文明諸國，常以人道上或政治上之理由，以巨額之金，投諸貧民救助事業；而疾病保險普及之結

果，可減少貧民之發生。故自此點言，亦可爲國家應任相當負擔之理由。況國民之健康保全，與國富之發展國防之充實，有密接之關係者乎！

五，須多額之事務費　通常之友愛組合，每須向多數之被保險者，逐期徵收微細之欠款，故須多數之集金費用；而多數小組合並立時，尤須空耗多額之事務費。其在事業組合，(Establishment fund) 雖無此慮，然此種組合出於自由意思，全失純粹友愛組合之性質，不能與施行事實上之強制保險者同視也。

各種之友愛組合，其事務費究占保險費之若干成，雖無確切之統計，但據日本政府之調查，外國之小口保險，附加保險費，與純保險費，僅差十分之六或十分之七。至英國之集金組合，(Collecting society) 因須納手數料於多數之集金人，故附加保險費，常與純保險費相等。集金人之地位，竟成爲一種之股份，應收入之多少，以五百元至千元之價格，互相買賣。夫多數勞動者揮其額汗所得之金錢，犧牲目前之快樂而欲以備將來之需要者，乃以之充此種無益之費用，不可謂非制度

之缺陷也。

今將此種不經濟之狀態，與德國之強制疾病保險對照，則吾人殆不得不驚其相差之懸殊。茲示一九〇八年德國疾病保險組合支出之金額如左，但其中除出礦業疾病保險組合。

醫費	三、五〇〇千鎊	醫院費	二、〇〇〇
藥費	二、一〇〇	公積金	二、三〇〇
疾病給予金	六、五〇〇	事務費	一、〇〇〇
生產給予金	三〇〇	雜費	八〇〇
死亡給予金	四〇〇	合計	一八、九〇〇

照右表事務費僅占總支出五分之一，事務費與雜費之合，亦不過十分之一而已。

又英國一九一一年制定強制國立健康保險，如左表所示，事務費亦僅占保險

費之一〇%也。

分類	男子每週繳款	女子每週繳款	分類	男子每週繳款	女子每週繳款
醫藥費	一、一七辨士	一、一三	事務費	〇、七二	〇、六九
醫院費	〇、二五	〇、二四	公積金	一、五五	一、五〇
疾病給予費	一、八六	一、三一	預備金	〇、三三	〇、三九
廢疾給予費	〇、六一	〇、六一	合計	七、〇〇	六、〇〇
生產給予費	〇、五一	〇、一三			

由是觀之，事務費之少，不可謂非強制保險之效果也。

六，救濟之程度不充分　在自由制度之友愛組合，因保險費之全部，由勞動者負擔，致其繳款無多。故所受之保護救濟，當然亦不能完全。如（一）疾病給予費過少，不足支勞動者及其家族之生活，（二）受疾病給予費之時間過短，不能保護長

端爲大多數之友愛組合所常見不問其爲自由保險制度或强制保險制度皆有此缺點。若能由國家及雇主，略加補助，則其設備之必可改良，固甚明也。

四

前言勞動者階級，對於疾病，以互相救濟之精神，成自發的團結之組合。當其初期，國家對之，不加若何之保護；但爲防止其弊害，設取締的之規定；如一七九三年，一八七六年，一八九六年之英國友誼組合法，一八五〇年及一八九八年之法國法，一八五一年及一八九四年之比利時法，一八八六年之意大利法，一八九一年之瑞典法，一八九二年之丹麥法；皆其例也。

國家之設此等法制，一則爲監督友愛組合，一則與以若干之特典。其關於監督者，爲（一）提出組合之定款於政府，（二）作會計報告，（三）定會員之入會出會，理事者之義務，總會解散等各種規則，（四）賬簿歸政府監督等。其所與之特典，爲

(一)裁判費用之輕減或免除，(二)印花稅之免除，(三)郵稅之免除，(比利時)(四)由組合存款於政府，給以高率之利息(法蘭西)等。要之此等可視為國家間接與以補助金之意也。

五

國家對於友愛組合，由自由放任而易為保護干涉之政策，既如前述；然徵諸後此之經驗，知國家僅制定法律，為間接之保護，究不足達其所期之目的。前述之非難，並不因之而減。於是遂更進一步，直接與以財政的補助。其首先行此政策者，為瑞典及丹麥。瑞典於一八九一年，丹麥於一八九二年，均先後制定法律，與財政的援助於服政府監督之友愛組合。繼其後者，比利時一九〇四年，法國一九一〇年，瑞士一九一二年，均採用此制。

家的或社會的問題非個人的之問題爲一般所公認第二勞動者缺乏資力不能以其獨力十分周備，故友愛組合保護之不周，已極著明；第三，獎勵友愛組合，使之普及，爲解決防貧問題之要務。

補助之方法及程度，各國不同，法國及比利時，其數甚少，他三國則較多。茲示一九〇七年瑞典，丹麥之統計如左：

	組合總收入	國庫補助金	補助分數
瑞典	三百五十萬元	二十三萬元	七%
丹麥	三百萬元	一百萬元	三三%

此方法頗爲奏效，如組合所給之醫藥及養病費，實際上較前大爲改良，又從前各組合給與組合員之醫藥及養病費，多少大有參差，至是亦較統一，而其裨助組合之新設及組合員之增加，尤爲顯著。如左表。

一八九二年	一九〇七年	增加倍數

瑞典	組合之數	二二一	二三一八	二〇·四九
	組合員之數	二五〇〇〇	五四〇〇〇〇	二一·六〇
丹麥	組合之數	四五七	一五〇〇	三·二八
	組合員之數	一二〇〇〇〇	五五〇〇〇〇	四·五八

卽在最近十五年內，有如此可驚之發達，而其中瑞典尤爲顯著。組合之數增至十倍，組合員之數增至二十一倍。此雖尙有他種原因，然國庫之補助金，不得謂非有力之援助也。

補助自由主義 (Systéme de liberte subsidiée)，卽對於由自由意思之團結與以國庫補助金之制度。雖其效果較友愛組合爲佳，然尙多不充分之點。前記對於自由制度之種種缺點及非難，依然存在。如職業爲疾病原因之一部分，既如前述；而雇主尙未負擔保險費之一部，實欠公允。關於救濟被保險者之程度，其金

數其給五角以上者則不過組合總數百分之一至其期間則僅於十三星期以內支給醫藥及養病費者，在丹麥不過總組合數十分之六，在瑞典不過十分之五。更就組合員之數觀之，以瑞典丹麥兩國國民貯蓄思想及共同組合思想之發達，其被保險者與其人口及勞動者人數之比，尙遠低於強制保險制度之國，况其他諸國乎！

六

對於勞動保險取自由放任之政策，究不足以達其目的，於是遂有數國，加以直接或間接之保護；他方則更進一步，採強制保險之主義。強制一定範圍內之國民卽勞動者之大部分，使人人皆有爲被保險者之義務。其首先實行者，爲德意志帝國，實在一八八三年，迨一八八八年，奧大利繼之，一八九一年，匈加利又繼之，一九○一年，盧森堡又繼之，至於最近，各國遂相繼採用此制。瑙威於一九○九年，塞爾

維亞於一九一〇年，英國於一九一一年，俄國及羅馬尼亞於一九一二年，荷蘭於一九一三年，以次實行。今各國之調查此制方謀採用者甚多。

凡言強制，即爲侵害吾人之自由，故苟無理由，斷不可輕易實行。德國之所以首先採用此制者，蓋深知自由主義有前記種種之缺點，以爲最良之救治策，不得不求之此制。當德國採用是制時，因強制爲侵犯自由故，反對者頗衆。然至近時，則人人皆贊揚社會政策主義。現代之經濟狀態，從事實上證明國家社會主義之必要。加以德奧多年之經驗，復就實際表現強制保險之優越，故至最近，各國皆爭先採用此制。現在各國中，雖尚多以國立保險而不實行強制者，或專限某種類之勞動者負強制義務者；但若此者，不過由自由保險達於強制保險之過渡狀態而已。

勞動者強制疾病保險制度，始於德國，故其後各國之立法，多以德國爲藍本。然一面仍因各國各有固有之事情，未嘗不加以變通。惟德國首先立法之際，事屬創行，無足以供其採擇，故實施之時，係用試驗的態度。其餘各國最近之立法，既有已

往之經驗爲之指導故優於德奧之法律者頗多但德國自立法以來不絕加以修正，力求完備，而一九一一年，復大加修正，因此種種，吾人欲概論各國之制度，殊所未能，且亦無益。茲但舉其最重要之主義數端，以供研究。

第一，保險機關，多以原有之友愛組合充之。德國各地，向有種種之疾病組合 (Krankenkasse) 存在，故即以是爲其機關，並爲不屬於此等組合者，新設地方的組合。英國亦然，以古時存在之友誼組合 (Friendly society)，勞動組合 (Trade union) 事業組合 (Employer's fund)，及簡易保險公司 (Industrial assurance Company) 等充其機關。其不屬於此等組合者，則由郵局處理之。但如俄國，因其國固有之事情，不從右例，而以事業組合爲原則。其原因：(一)被強制者僅爲工廠勞動者；(二)依一九六六年及一九八八年之法律，工廠主負免費供給醫藥之責；(三)固有意義之友愛組合，發達極徵。有此三者，故不與英國同也。

各國所以認定既存之友愛組合爲強制保險機關者：其一，因利用此組合，在經

營事務上便利較多；其二因恐多數原有組合之理事人及組合員，或起反對。但此種自然發達之組合中，祇有極少數之組合員，與以危險之分散為根本原則之保險精神不合者，殊屬不少；且更有財政的基礎並未強固者。因是之故，不可不統括於一定方針之下，是以德國於一九一一年之改正法，於此點大加修改，擴大被保險者之範圍，整理原有之組合，將二萬三千餘組合，裁併為一萬云。

第二，關於被保險者，常分為強制的與任意的二種。自理論上言之，凡勞動者固當盡為強制的被保險者，然除經濟上之地位較高收入較多者不加強制外，如小商人或小工業家，依經濟學上之分類，雖為獨立之企業者，然其經濟上之地位與勞動者無異，故得任意為被保險者。

強制的被保險者之範圍，各國不同。然舊時制定之法律，其範圍甚狹。其後屢經修正，範圍始漸次擴張。如德國一八八三年之法律，限定職業之種類，而在一九一一年之改正法，更擴張其範圍，加入船員，敎師，僕婢等，幾包括一切之勞動者。其對

於被保險者則普通勞動者無論收入多寡悉強制之惟高級吏員教師船長等必收入在二千五百馬克以內者，始受強制。至近時制定之法律，則強制之範圍，遠較初制定時爲廣。如一九〇九年之瑙威法，一九一一年之英國法，殆強制全部之勞動者。此蓋受先進諸國多年經驗之指導，而勞動者疾病保險之將來傾向，可於此測之矣。

第三，認雇主及國家有負擔保險費之責任。產業爲疾病之一大原因，旣如前述；更示其最顯著之一例，如拉普乞疾病組合之經驗，勞動者一千人中，一年之間，患運動機關（Organs of locomotion）疾病，卽僂麻質斯及關節炎等者，土木建築業之男子，凡一千五百六十七日，而勤務於事務所之男子，則不過三百五十八日。此因前者之工作，較爲勞苦，且多被風雨之虐也。由此觀之，雇主對於勞動者之疾病，負一部之責任，實爲當然之理由。卽按之實際，在強制保險尙未實行時，已有多數雇主，設立事業組合，負擔其費用之一部，故在強制保險之下，繼續負擔者甚多。

國家應負擔其費用一部之理由，亦如前述。因吾人之疾病，不僅恃個人衞生，更須賴公衆衞生之力，否則不能預防或輕減；此外尙有一大理由，卽貧民之發生是也。疾病爲貧民發生之一大原因，其結果增多犯罪，陷國民生活於不安，故國家及慈善團體，常投多額之費用，以盡力於貧民救助，而勞動者強制疾病保險之實行，則足以減少貧民，且足以減少社會組織之不健全分子。故自此方面觀之，國家當然須負擔保險費用之一部也。

今將各國保險費之負擔狀態，表示於左：

國名	制定法律年分	勞動者	雇主	國家	備考
德	一八八三	$\frac{2}{3}$	$\frac{1}{3}$	0	十三星期以內之產業損害，歸疾病保險負擔。
奧	一八八八	$\frac{2}{3}$	$\frac{1}{3}$	0	四星期以內同上。
匈	一八九一	$\frac{1}{2}$	$\frac{1}{2}$	0	十星期以內同上。

瑙威	一九〇九	$\frac{6}{10}$	$\frac{1}{10}$	$\frac{3}{10}$	對於產業損害，祇有醫藥歸疾病保險負擔。國家之負擔十分之三，實則城鎮鄉負擔十分之一，國家負擔十分之二。
塞爾維亞	一九一〇	$\frac{1}{2}$	$\frac{1}{2}$	X	國家亦略有補助，與產業損害之關係不明。
英	一九一一	$\frac{4}{9}$	$\frac{3}{9}$	$\frac{2}{9}$	對於下級者，增加雇主及國家之負擔。
俄	一九一二	$\frac{3}{3}$	$\frac{1}{3}$	0	醫藥之費用，悉歸雇主負擔。

					十三星期以內之產業損害，歸疾病保險負擔。
羅馬尼亞	一九一二	1	0	0	三星期以內同上。
荷蘭	一九一三	?	?	?	不明。

據右表觀之，保險費之負擔狀態，雖各國不同，然可大別之為三種：（一）德意志主義，即勞動者負擔三分之二，雇主負擔三分之一，國家無干涉者；（二）塞爾維亞主義，即勞動者與雇主各負擔其半，而有國庫之補助者；（三）英國主義，勞動者，雇主，國家，各負擔三分之一者。三者之中，德國式既屬舊制度，近日之立法，已有漸趨於塞爾維亞式及英國式之傾向。

此外尚有當研究者，如給與醫藥及養病費期間之長短，及養病費之多少等，雖亦為重要之問題，但以其過涉細密，茲姑從略。要之傾向所趨，在乎延長期間，如德

費則舊法律多定爲工資之半新法律則漸有增至三分之二之趨勢而立法之精神，要以能保護勞動者及其家族爲指歸。

七

上述諸國外，尙有僅對特殊之勞動者階級，以法律强制保險者。如法國以一八九四年六月二十九日之法律，强制礦業勞動者負保險義務，雇主亦負擔其費用之一部，且由國家加以補助。據一九一一年之統計，組合數約二百，組合員之數達二十萬以上。又如意大利以一九〇六年之法律，課被保險義務於鐵路員役，其後鐵路收歸國有時，並統一向來之保險組合，成一大强制相互救濟組合。其保險費由鐵路局支出二分之一以上，勞動者方面支出二分之一以下。意大利更以一九一〇年七月十七日之法律，對於女勞動者强制妊娠保險，保險費勞動者與雇主各出其半，更加國庫補助金。其餘各國，有施行普遍的强制保險制度者，有未制定

普遍的強制法而已有部分的強制法者。要之現在文明各國，殆未有無強制疾病保險者也。

八

此外尚有未定強制保險之國，其勞動者之疾病組合，雖未受法律上之強制而實受事實上之強制者，卽勤務於同一工廠之人，相集組織友愛組合。如日本鐘淵紡績會社之共濟組合，卽屬此種。此等組合，國家毫未干與，但由雇主加以若干之補助，事實上強制其加入。此種組合，存在者甚多，自他面見之，足見強制保險之必要矣。

九

最後所宜硏究者，與疾病保險有密接關係諸制度之與疾病保險之關係也今

就（一）產業傷害（二）非產業傷害（三）姙娠生產之費用（四）喪葬費用（五）廢疾之五項，略述如左。

在各國之工廠法，雇主責任法或勞動者賠償法中，雇主對於產業傷害，固負完全責任。但因疾病保險組合，常有醫院及醫藥之設備，故兩者之間，往往互謀聯絡，以便利用。如前揭保險費負擔狀態表中，自德意志以下多數之國，在若干之期間，其費用歸疾病組合負擔。惟此節有當注意者，即在費用負擔者之問題。關於產業傷害之養病費及醫藥費，勞動者固毫無應負擔之理由，據柴卻爾博士（Dr. Zacher）之推測，德國因最初十三星期內對於產業傷害之費用，係疾病保險之負擔，故疾病保險之費用中六・六七%，卽爲此目的而費；若此推測爲正當，則德國之雇主，雖若負擔三三・三%之疾病保險費，但前記六・六七%之產業傷害費，原應由雇主負擔，必須扣除。由是考之，則雇主對於疾病保險之負擔，當減作二八・六%，而勞動者之負擔，當增爲七一・四%，方爲正當。此亦當注意之一點也。

非產業傷害，雖非疾病，然自沿革及便宜上，當然與疾病同視，姙娠及生產亦然，實質上雖非疾病，而不能不照疾病辦理。獨意大利對於此事，別設一姙娠保險制度，喪葬費爲病死後必要之費用，宜由疾病保險組合支付，且其性質本屬於生命保險之範圍者也。

疾病保險，所以備比較的短期之不能勞動者，其涉於比較的長期之疾病，則常由廢疾保險處理之。德國對於發病後之二十六星期內，支給疾病補助費，以後則略減其額，支給廢疾補助費。但疾病保險費之支給期間，得延長至五十二星期。英國之強制國立保險，驟觀似無此區別，實則最初二十六星期，給與疾病補助費，以後給與減額之廢疾補助費。七十歲以上者，並適用養老年金制度。德國舊制，本定發病後十三星期，支給疾病補給，此後不復支給，必待二十六星期後，始得受廢疾補助費。中間缺聯絡，實不適當。至一九〇三年之改正法，始補此缺陷。要之勞動保險制度，與各方面俱有關係，故立法者不可不注意周到也。

養老年金議

楊端六譯述

在昔三代之世，有養老制度，然其範圍僅限於一種階級而不能及於全體國民；後世亦有孤老院之設，而其精神全在慈善的救濟，既無大效，亦不普遍；歐美各國物質文明日進，社會問題亦簇然而生，養老之事，亦社會問題之一端也。然欲全國通行，非國家制定一年金制度或其他制度不可。惟一則限於財力，二則缺少組織，致各國救貧養老之舉，多殘缺不全，不能應時勢之需要。究之老人之待養者，不在富厚之家而在貧窮之族。勞力者終歲勤動，每日所得不過升斗，聊以餬口而已，贍家猶恐不暇，何有乎老年之儲蓄？即令年富力強時稍有餘資，而蚩蚩之氓往往不

知蓄積，是以德國政府首創強制國民保險法案，英國近亦仿行之，一九一一年至一九一二年之一會計年度間，支出國帑一千二百餘萬鎊，意本至善，但執行既非常繁難，而民間以其爲強制政策，至今猶反對甚烈。然此兩重缺點，若在小小團體行之，而又出於自由勸導，則似可以免。惟吾人所當注意者，不僅在加惠於個人，且在下列各點：(一)計畫宜規久遠，(二)立法宜尙公允，(三)不可引誘奢侈心，(四)宜圖個人之方便。準此各點以求之，得英國柏明罕加得別里兄弟公司(Cadbury Brothers)養老年金辦法於加得別里之『工業組織之經驗』(Edward Cadbury, Experiments in Industrial Organisation) 爰爲譯出以餉我國之工商界。

該公司所擬辦法，可謂極其周密，惟有一事吾人不可不特別注意，即養老基金不混入公司營業賬內而別組法人財團以經理之是也。蓋辦法既兼採儲蓄與保險兩重性質，則會員之財產不可不圖永久之安全，使公司營業雖有浮沈，而養老基金決不受其影響，則其事可久。在今日中國之狀態下，法人財團之組織，不妨略

予變通，使委員名額之分配稍合於實際狀況，則其事易行，公司之負擔不獨捐款已也，且必另備財團執行事務員之經費。是蓋不得已者。又原案各種計算，均照英國情形作成，於我國自不相合，就中息率一項，尤相差過遠。歐戰前，英之息率極低，如郵局存款只百分之二·五，銀行一週通知存款不過百分之三左右，今前者雖如舊，而後者則升至百分之五矣。至於我國現情，尤爲特別，最近之將來，恐亦不見有低率之息金。是以實行仿辦之時，決非易事。又原案於婦女儲蓄養老年金以付至本人死亡爲止，故會員苟領取年金未久卽遇死亡之患，則其所捐盡付之流水。關於此點，似亦可仿照男子年金辦法，以退回所餘捐款及複息於其親屬爲當。此外當實行之時，或不免尚有多少變更之處，則非局外人所能預言者也。

英國加得別里公司養老年金辦法

男子養老基金

男子養老年金之計畫，始於一九〇六年，由素有經驗之倫敦保險公司核算員兩人起草，十分注意，以圖財政上之健全。該公司於一九一一年有雇傭之男子二千七百三十五，此計畫係專爲男子而設，至於女子傭人則另詳於後。

此養老基金，係採捐納辦法，公司與傭人各任其半。基金之管理屬於一法人財團，此財團由委員七名組織而成，公司委其四，工人選其二，其他一名爲事務員所公推。傭人所選之委員，至少須在公司任事十年以上而又爲擔任基金之一人者。此外又組織一公判委員會以處理爭端，委員二名，一爲公司所舉之本地有名紳士，一爲本地工會書記而經傭人全體認可者。財團委任狀並聲明每五年須行會計的調查，每年終結算賬目，須請會計師核對，本基金須用以購買最確實可靠之證劵，不可混入公司營業賬內。會員如欲中途退出，則將其所捐之基金加算複利息還之。然公司所捐者則無論如何不得抽出。由此，公司所捐之總額約兩倍於傭

至少爲其薪資之百分之二分半，至多爲其薪資之百分之五分半。後列捐款表，乃公司將各種條件，如薪資，年齡，任事久暫，因何種理由退職之傭人數目，於實行此年金計畫以前多少年之統計檢交保險核算員，故能使基金非常穩固。而同時又能使受年金者得最優之報酬。

下列捐款表，以傭人年薪二百五十鎊爲止。

入會年齡	捐款百分比	入會年齡	捐款百分比
一六至一七	二·五	二五	三·〇
一八至一九	二·六	二六	三·一
二〇至二一	二·七	二七	三·二
二二至二三	二·八	二八	三·三
二四	二·九	二九	三·四

三二	三・七	四〇	四・五
三三	三・八	四一	四・六
三四	三・九	四二	四・七
三五	四・〇	四三	四・八
三六	四・一	四四	四・九
三〇	三・五	四五	五・〇
三一	三・六	四六	五・一
三七	四・二	四七	五・二
三八	四・三	四八	五・三
三九	四・四	四九	五・四

凡年薪超過二百五十鎊者，非得公司之同意，不得捐過二百五十鎊之數。但公司可自由許可其捐納超過額之全部或一部。其辦法如下：

(一)超過二百五十鎊之第一個五十鎊者其捐納百分比應等於(甲)照上表計算,(乙)再加百分之半。

(二)超過二百五十鎊之第二個五十鎊者,其捐納百分比應等於(一)再加百分之半。

(三)超過二百五十鎊之第三個五十鎊者,其捐款百分比應等於(二)再加百分之半。

(四)超過二百五十鎊之第四個五十鎊者,其捐納百分比應等於(三)再加百分之半。

(五)超過二百五十鎊之第五個五十鎊者,其捐納百分比應等於(四)再加百分之半。

(六)超過二百五十鎊之第六個五十鎊者,其捐納百分比應等於(五)再加百分之半。

但無論超過二百五十鎊之年薪爲若干，其最高之捐納百分比不得過百分之五・五。

（譯者按）譬如入會年齡爲十六歲，年薪爲五百五十鎊者，其捐納百分比與入會年齡爲五十歲，薪爲五十鎊者之捐納百分比相等，均爲百分之五・五，卽前者所捐爲三十鎊五先令，後者所捐爲二鎊十五先令也，此不過極端之例耳。

當此項年金計畫實行之初，議定凡五十歲以上之傭人亦可入會，然爲彌補過去職務計，公司特捐六萬鎊於基金內，作爲過去年載之捐款，及其所應生之息金。此六萬鎊之特別捐款，以之塡補全體傭人在職二年以上者之一半薪俸而有餘云。

享受年金之年齡，以六十歲爲始，是較之其他公司所定者爲早。如果定爲六十五，則所得年金可倍於現在所得。其理由有五：（一）公司與傭人之捐款又加五年，（二）此項捐款之息金，（三）此五年內之年金乃舊存留，（四）此項年金之息金，

（五）六十五歲壽運較六十歲者少然該公司以爲與其將較大利益分配於較少人數，不如以較少利益分配於較多人數此六十歲之所以採用也。

苟年過六十而仍願從事於公司者，聽其便，惟不得領取年金。如會員未到六十而已成殘廢者，亦可照本規則所定數目斟酌加減而給以相當之年金；但其人須在職十年以上而年過三十者。

（譯者按）此處所舉殘廢，未言其原因係因職務抑不因職務而來，依常理論，當以因公受損爲原則。

給與會員之年金，以其入會後之年數乘其年薪之歷年平均數而加以基金所生之息金。試舉一例言之，除去息金不計外，如有人每年所得薪貲爲百鎊，而在職有三十年，則年金當爲三十鎊，在職四十年，則爲四十鎊，會員如願將其年金改作較少之自身與其妻之合保年金，亦可照辦。但須於取得年金以前五年改之。由此則年金可繼續至後亡者之死亡爲止。

（譯者按）上述息金之分配，可以一年之息金總數依其年各人所得年金之百分比例計之。

會員苟爲某工會或睦誼會之會員而自彼受領年金時，則可請該公司，照其所捐入工會或睦誼會之捐款額，自其應捐入該公司年金基金內核減之。惟該公司仍須照該會員應捐全額捐入，不得有所核減。由此則公司所捐者全數，而會員所捐者一部分也。此項權利，並推之於成年保險者。但有一條件，即達成年時不可不變爲年賦保險是也。

上述年金辦法，有兩重利益：一，可獎勵儲蓄心；二，可作保險視之。依前者言之，傭人之所儲蓄，以年息百分之二·五逐年累進，如半途去職，則無論其原因爲何，均將本息一幷算還之。故傭人得此，可以自營貿易，或移住他處，或作其他事業。依後者言之，如會員於在職時死亡，則公司將其捐款並複利息算給其未亡人或其他親屬，此外固有喪葬費，此不過更有所補助而已。如會員於享受自己所捐總額並其複利息以前即行死亡，則其所餘者由公司算出付給其親屬。故無論如何，會員自身或其親屬必能收回其所捐總額並百分之二·五之複利息。會員一達年金

年齡之時可望收回二倍乃至三倍之額

該公司現在（一九一一年）每年捐款約九千鎊，所有工人殆皆已加入。

該公司有建築工程部，因其用人無常，故另立一不定賬項 (Suspense Accoutn)。此項傭人可加入年金基金之計畫內，惟其人若於兩年未滿即行去職，則公司爲彼所捐基金並其息金一概退還公司。此與普通會員不同，如前所述，公司爲普通會員所捐之款並其息金不能退還也。

一九一一年之末，一般基金積至一四五、一二〇鎊有奇，不定基金積至二二二鎊有奇。

創辦後五年之保險核算員報告如下，基金之負債項下總共爲三〇八、五三二鎊，公司與會員捐款共二六四、二四〇鎊，故負債淨數爲四四、二九二鎊，反之而基金所有資產爲一四五、一二一鎊，兩下相抵，尚餘一〇〇、八二九鎊。由此觀之，其初所定之捐款比例及年金比例，實留有極大餘地，以使基金安固。故現在可令會員

更得利益，或減少捐款百分率，或增加年金百分率，均可也。譬如將年金百分之一改爲百分之一又四分之一（$1\frac{1}{4}\%$），則需款五萬鎊。處置此項剩餘金之問題，法人財團必能提前討論，無可疑也。

婦女儲蓄養老基金

當男子養老基金審議之時，羣以爲婦女傭人亦可併入其內。後來因女子平均二十五歲出嫁，即須去職，故其任事期間與男子大相逕庭。而男女同一辦法，遂不能實行。若強行之，則必兩俱不利。然該公司與最有名之保險核算員審議四年後，卒得一改善方法，復提交女工頭及其他女傭人之代表，得其一致同意，於一九一一年六月實行。

婦女基金辦法，亦彷照男子基金，由七名委員所成之法人財團組織之，四名由公司任命，一名由事務員女工頭及『時間工人』公舉，其餘二名爲其他女工所推。

委員不論男女但女委員必爲公司之傭人且爲本基金之會員

年滿十五之婦女，除非一時的雇傭或一部分的雇傭，均可入爲會員，會員捐款如下：

年未滿十八歲者每週捐六辨士，

年滿十八而未滿二十一者每週捐九辨士，

年滿二十一者每週捐一先令。

週薪在二十五先令以上之婦女，得公司許可後，亦可加入，但其捐款較多，如下：

週薪二五先令以上三〇先令以下者週捐一先令三辨士

,, ,,三〇 ,, ,, ,, ,,四〇 ,, ,, ,, ,, ,, ,,一 ,, ,,六 ,, ,,

,, ,,四〇 ,, ,, ,, ,,五〇 ,, ,, ,, ,, ,, ,,一 ,, ,,九 ,, ,,

,, ,,五〇 ,, ,, ,, ,,六〇 ,, ,, ,, ,, ,, ,,二 ,, ,,〇 ,, ,,

,, ,,六〇 ,, ,, ,, ,,七〇 ,, ,, ,, ,, ,, ,,二 ,, ,,三 ,, ,,

,, ,,七〇 ,, ,, ,, ,,八〇 ,, ,, ,, ,, ,, ,,二 ,, ,,六 ,, ,,

,, ,,八〇 ,, ,, ,, ,,九〇 ,, ,, ,, ,, ,, ,,二 ,, ,,九 ,, ,,

,, ,,九〇 ,, ,, ,, ,, ,, ,,三 ,, ,,〇 ,, ,,

如會員因年老減薪者，可要求法人財團酌減捐款或停止捐款，但許可之權全在財團。如會員因病休職，則捐款可由其恤病款項內撥付之。然經過兩次撥付以後，如果該女傭願停止捐款以待彼復職再繳，則可塡一請求書送於法人財團。惟日後去職時，彼必失去其未繳之捐款並其息金，如彼因他故休職，而未受公司之薪貲，則他日復職之時，於前欠捐款未繳淸以前，須加倍繳納。

公司之捐款，取補助基金之形式，補助金除與息金相當以外，尙有與基金總額百分之三又四分之一（$3\frac{1}{4}$%）至百分之三又四分之三（$3\frac{3}{4}$%）相當之額。

會員因出嫁或別種理由去職時，由公司給還其捐款並加以年率百分之五之

複息如會員在職時死亡則給其親屬此項息率為郵政儲蓄銀行息率之二倍故在工人視之，不失為一最好儲蓄銀行。苟年滿十五即加入基金計畫之內，則其後日所得之本息當如左表：（數字除年齡外均以鎊先辨計）

年滿	捐款總額	息金總額	本息合計
二〇	七・一六・〇	〇・一六・〇	八・一二・〇
二五	二〇・〇三・〇	四・一三・〇	二四・一六・〇
三〇	三三・〇三・〇	一三・〇三・〇	四六・〇六・〇
三五	四六・〇三・〇	二七・一四・〇	七三・一七・〇
四〇	五九・〇三・〇	四九・一九・〇	一〇九・〇二・〇
四五	七二・〇三・〇	八二・〇二・二	一五四・〇五・〇
五〇	八五・〇三・〇	一二六・一七・〇	二一二・〇〇・〇
五五	九八・〇三・〇	一八七・一六・〇	二八五・一九・〇

六〇	一一一·〇三·〇	二六九·〇九·九	三八〇·一二·〇

會員在職至年滿五十，如欲歸休，由公司給回其全捐款並年率百分之五之複息，或給與年金，聽其自擇。譬如五十歲去職，則其年金視其當時本息合計，每十鎊給以一鎊十二先令六辨士，（卽年率百分之一六·二五也）五十五歲去職，則爲一鎊十三先令九辨士，（卽百分之一六·八七五也）六十歲去職，則爲一鎊十五先令。（卽百分之一七·五也）例如有一女子年滿十五卽入爲會員，則年滿五十以後所得之本息或年金如左表：

年齡	五〇	五五	六〇
捐款總額	八五·〇三·〇	九八·〇三·〇	一一一·〇三·〇
息金總額	一二六·一七·〇	一八七·一六·〇	二六九·〇九·〇
合計	二一一·〇〇·〇	二八五·一九·〇	三八〇·一二·〇
年金年計	三四·〇九·〇	四八·〇四·一〇	六六·一二·〇

金遞計	○·一三·三	○·二八·六	一·○五·七

上表爲保險核算員所編，每五年，請其將基金重估價一次。

會員苟願得政府養老年金之利益，則年達七十以前，公司可給以較上表稍高之年金率，七十以後，公司給以較低之年金率。

若將上列本息合計改算爲政府年金公債，則利益當如左：

年齡	五○	五五	六○
每年所得	一二·一五·七	一九·○八·一	二九·一六·一○
每週所得	○·○四·二	○·○七·六	○·一一·六

公司年金以付至本人死亡爲止，再加以六鎊之喪葬費；嗣後公司不負責任。是與政府年金公債辦法相同。如欲於會員領取年金未久卽行死亡之時，加惠於其親屬，則全體會員年金率必爲之減少。後經審議，以爲不如使會員本身多得利益，故前議作罷。通覽前表，可知會員苟入會甚早，則至年老時獲益甚多，然此不過試

行辦法耳。將來能否增加年金率，則積久自明者也。

有入廠辦事甚久者，由公司捐出一萬鎊以津貼之，此一萬鎊足以維持左表之利益。凡女傭年滿十五以後，於本基金未成立以前，每在職滿一年者。

自一五至一六歲之間之一年應得五先令

〃一六〃一七〃〃〃〃〃〃〃〃六〃〃

〃一七〃一八〃〃〃〃〃〃〃〃七〃〃

〃一八〃一九〃〃〃〃〃〃〃〃八〃〃

〃一九〃二〇〃〃〃〃〃〃〃〃九〃〃

〃二〇〃二一〃〃〃〃〃〃〃〃一〇〃〃

〃二一〃二二〃〃〃〃〃〃〃〃一一〃〃

〃二二〃二三〃〃〃〃〃〃〃〃一二〃〃

〃二三〃二四〃〃〃〃〃〃〃〃一三〃〃

,,二四,,二五,,,,,,,,,,,,,,一四,,,,

,,二五以上者每年應得　一五,,,,

凡未滿一年之職務，以過半年者爲一年，不滿半年者不計。

例如一女子，年未滿十五，卽入廠作工，現年二十，則其應得此捐款之數爲一鎊十五先令；如現年二十五，則爲四鎊十五先令；如現年三十，則爲八鎊半；其餘仿此類推。此等數目，卽記入彼女子賬項之存款內，以後並加年率百分之五之複息。彼若一旦去職，則將本息全數給還；如本人死亡，則給其親屬一如所給本人之數；如彼繼續任事至五十歲以後，則受取年金如前。

女傭週薪在二十五先令以上而利用前述高級捐款之辦法者，則二十五歲以下者所得過去職務之捐款仍如前辦理。二十五歲以上者，以一九一〇年之平均薪貲爲準，每年所得之捐款如左表：

週薪二五先令以上二六先令以下者　一六·〇

,, ,,二六 ,, ,, ,,二七 ,, ,, ,, ,,一六・六
,, ,,二七 ,, ,, ,,二八 ,, ,, ,, ,,一七・〇
,, ,,二八 ,, ,, ,,二九 ,, ,, ,, ,,一七・六
,, ,,二九 ,, ,, ,,三〇 ,, ,, ,, ,,一八・〇

以下週薪每增一先令，所得卽增六辨士，週薪至一〇〇先令時，所得應爲五三先令六辨士，凡未滿一年之職務，以過半年者爲一年，不滿半年者不計。

多數女傭因出嫁去職，從前該公司有結婚餽送之例，(附註)嗣後停止。故基金之創設，尤不得不注意此點。現雖仍由公司致送嫁資一鎊，而女傭在職久者，所得過去職務捐款亦多。其結果較之前贈嫁資爲優，新入會員自有捐納，不久卽積成巨額，故出嫁時亦得有所支取。

(附註)該公司前因女傭在職之久暫，酌送嫁資若干，最近七年所送之人數共八百五十六，所送之嫁資共二千三百三十九鎊，出閣之平均年齡爲二十五歲。

Social Policies

Commercial Press, Limited

All rights reserved

中華民國十二年十二月初版

(東方文庫)社會政策一册

(每册定價大洋壹角)

(外埠酌加運費匯費)

此書有著作權翻印必究

編纂者 東方雜誌社

發行者 商務印書館

印刷所 上海北河南路北首寶山路 商務印書館

總發行所 上海棋盤街中市 商務印書館

分售處 商務印書分館

北京 天津 保定 奉天 吉林 龍江

濟南 太原 開封 鄭州 西安 南京

杭州 蘭谿 安慶 蕪湖 南昌 漢口

長沙 常德 衡州 成都 重慶 瀘縣

福州 廣州 潮州 香港 梧州 雲南

貴陽 張家口 新嘉坡

三七六四分

2
12
B
23
1
ST

CHENG YU TUNG
EAST ASIAN LIBRARY
UNIVERSITY OF TORONTO LIBRARY
130 St. George Street
8th FLOOR
TORONTO, CANADA M5S 1A5

EAST-ASIAN LIB. UNIVERSITY OF TORONTO
3 1761 03156 2978

HV
40
C48
1923

EAST